

## **REPRESENTAÇÃO N. 833234**

### **(INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE)**

**Representante:** Carlos Henrique da Silva

**Órgãos/ Entidades:** Prefeitura Municipal de Córrego do Bom Jesus, Câmara Municipal de Córrego do Bom Jesus

**Exercício:** 2010

**Responsáveis:** José Rodrigues da Silva, Diego Omar da Silveira, Maria José A. Andrade, Fernanda Flávia Ferreira e Antônio Carlos Pereira

**Procuradores:** Denilson Marcondes Venâncio OAB/MG 11.20-A - OAB/SP 117.612; Daniela Cristina Pinheiro OAB/MG 95.180

**MPTC:** Sara Meinberg

**RELATOR:** CONSELHEIRO MAURI TORRES

### **EMENTA**

REPRESENTAÇÃO. VÍCIO DE INICIATIVA DA LEI MUNICIPAL. PROCESSO LEGISLATIVO NÃO DEFLAGRADO PELO PODER CONSTITUCIONALMENTE COMPETENTE. INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTAL DECLARADA.

1. Nos termos do art. 29, V, e 37, X, da Constituição da República de 1988, compete ao Poder Legislativo municipal a iniciativa do projeto de lei que tenha por objetivo reajustar, aumentar os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais;
2. Em face do disposto no art. 97 da Constituição da República, a inconstitucionalidade da lei que contém vício de iniciativa deve ser declarada incidentalmente pelo Tribunal Pleno.

### **Tribunal Pleno**

**17ª Sessão Ordinária – 21/06/2017**

### **I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de Representação apresentada pelo Sr. Carlos Henrique da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Córrego do Bom Jesus no exercício de 2010, relatando a ocorrência de possível irregularidade praticada pelo Prefeito Municipal na gestão 2009/2012, Sr. José Rodrigues da Silva, relacionada à alteração da lei que fixou os subsídios dos Secretários Municipais.

O Representante alegou que o Sr. José Rodrigues da Silva, Prefeito Municipal empossado em 2009, encaminhou ao legislativo local projeto de lei para alterar o inciso III do art. 1º da Lei Municipal n. 1.031/2008, alterando o valor dos subsídios dos Secretários Municipais para R\$2.106,00 (dois mil cento e seis reais), o que correspondeu a um aumento de 30% do valor inicialmente fixado para a legislatura 2009/2012, o que feriu o princípio da anterioridade, além de não observar a competência do legislativo para proposição do projeto, configurando vício de iniciativa.

A Unidade Técnica e o Ministério Público junto ao Tribunal manifestaram-se, respectivamente, às fls. 45/60 e fls. 63/69, concluindo pela procedência da representação.

Foi determinada a citação do Sr. José Rodrigues da Silva, que apresentou defesa às fls. 75/81.

A Unidade Técnica, às fls. 84/86, ratificou o exame inicial e pugnou pela citação dos Secretários Municipais à época.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 90/96, requereu o retorno dos autos à Unidade Técnica para que fosse realizado novo estudo visando quantificar o valor do dano causado pelo recebimento irregular dos subsídios dos Secretários Municipais nos exercícios de 2009 a 2012, observando a Súmula n. 120 deste Tribunal e requereu a citação dos Secretários Municipais de Córrego do Bom Jesus que receberam a maior durante a legislatura.

O *Parquet* pugnou pela afetação dos presentes autos ao Plenário desta Corte para que seja declarada, incidentalmente, a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 1.068, de 25/09/2009, ante o vício de iniciativa que, ao macular o processo legislativo, descumpriu dispositivo Constitucional.

Os autos retornaram à Unidade Técnica que, às fls. 98/99, concluiu que para uma análise adequada da quantificação do dano ao erário, seria necessário o exame das folhas de pagamento dos Secretários Municipais de 2009/2012.

Foi determinada a intimação do Prefeito Municipal para que encaminhasse cópia das folhas de pagamento, conforme solicitado no relatório técnico.

Em atendimento, foram encaminhados os documentos de fls. 104/115.

A Unidade Técnica elaborou novo estudo da remuneração dos Secretários Municipais, às fls. 117/137.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 140/140v, pugnou pela citação dos Secretários Municipais.

Foram citados os Secretários Municipais à época e, segundo a certidão da Secretaria da Primeira Câmara à fl. 160, os Srs. Diego Omar da Silveira, Maria José A. Andrade, Fernanda Flávia Ferreira e José Rodrigues da Silva, não se manifestaram.

Posteriormente, foi juntado aos autos o comprovante de restituição do valor recebido a maior pelo Sr. Antônio Carlos Pereira, devidamente atualizado, conforme documentos às fls. 163/170.

A Unidade Técnica manifestou-se, conclusivamente, às fls. 172/175 e o Ministério Público emitiu parecer conclusivo às fls. 177/178, opinando pela procedência da representação e pugnando pela remessa dos autos ao Tribunal Pleno para que fosse declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 1.068/2009, em razão do vício de iniciativa.

Em face do disposto no art. 97 da Constituição da República, na sessão da Primeira Câmara do dia 09/05/2017 foi aprovada a afetação da matéria ao Tribunal Pleno para apreciação incidental, tendo em vista a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 1.068/2009.

É o relatório, no essencial.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

Na sessão da Primeira Câmara do dia 09/05/2017 foi aprovada a afetação da apreciação dos presentes autos ao Tribunal Pleno, quanto à inconstitucionalidade relacionada a vício de iniciativa da Lei Municipal n. 1.068/2009, que concedeu reajuste aos Secretários Municipais de Córrego do Bom Jesus no exercício de 2009, conforme bem explicou o Ministério Público junto ao Tribunal em seu parecer às fls. 90/96:

[...]

### O vício de iniciativa da Lei municipal nº 1.068, de 25/09/2009

A análise da titularidade de quem detinha a competência para iniciar o processo legislativo que culminou na Lei municipal nº 1.068, de 25/09/2009, há de ser feita à luz dos artigos 29, V, e 37, X, da Constituição da República de 1988:

Art. 29 - O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

V – subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais **fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal**, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Grifo nosso.)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 **somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso**, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Grifo nosso.)

A interpretação sistêmica desses dois dispositivos constitucionais demonstra que tanto a fixação quanto a alteração dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais há de ser feita por meio de lei específica de iniciativa do Poder Legislativo.

Esse entendimento foi expressamente asseverado pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais, quando, ao responder a Consulta nº 804.546 na Sessão Plenária do dia 18/08/2010, aprovou por unanimidade o voto do Conselheiro Relator Sebastião Helvécio:

(...) os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais são fixados por meio de Lei de iniciativa da Câmara Municipal. Logo, referidos agentes não estabelecem seus próprios subsídios, vez que o processo se inicia no Legislativo, descabendo aqui a crítica de legislar-se em causa própria. **Afinal, o respectivo projeto de lei depende da iniciativa e da aprovação do outro Poder estatal do Município.**

Assim, inexistindo óbice na Lei Orgânica do Município, **os subsídios dos Secretários Municipais podem ser fixados ou alterados a qualquer tempo por meio de lei originária do Poder Legislativo**, desde que sejam observados os limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em relação às despesas com pessoal do Poder Executivo e do Município, bem como previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias e autorização legal para a execução das despesas. (Grifo nosso.)

Destaque-se, ainda, o magistério de Maria Sylvia Zanella Di Pietro que, ao comentar as inovações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19 no inciso X, lecionou:

A primeira adaptação do sistema de remuneração para o de subsídio dependerá da “lei específica” a que se refere o inciso X, respeitada a iniciativa privativa em cada caso. **Do mesmo modo, a alteração dos subsídios também somente poderá ser feita por lei, observadas as mesmas regras quanto à iniciativa legislativa e observada também a norma do art. 169, § 1º, I, que exige, para a concessão de**

qualquer vantagem ou aumento de remuneração, prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes. <sup>1</sup> (Grifo nosso.)

Assim, compete ao Poder Legislativo municipal a iniciativa do projeto de lei que tenha por objetivo reajustar, aumentar os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais.

No caso em tela, tendo em vista que a Lei municipal nº 1.068, de 25/09/2009, alterou o subsídio dos Secretários Municipais em 30%, majorando-o de R\$1.620,00 para R\$2.106,00, restou evidenciado que competia exclusivamente ao Poder Legislativo Municipal a iniciativa desse processo legislativo.

Entretanto, o Prefeito Municipal à época, Sr. José Rodrigues da Silva, exerceu, equivocadamente, a titularidade da iniciativa do Projeto de Lei nº 31, de 18/09/2009 (fl. 04 a 06), o qual, após aprovação da Câmara Municipal de Córrego do Bom Jesus, transformou-se na Lei municipal nº 1.068, de 25/09/2009.

Hely Lopes conceituou iniciativa legislativa como:

833234

Iniciativa legislativa é, em termos simples, a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Legislativo. É conferida concorrentemente a mais de uma pessoa ou órgão, mas, em casos expressos, é outorgada com exclusividade a um deles apenas. <sup>2</sup>

Diante disso, a Lei municipal nº 1.068, de 25/09/2009, diploma normativo que reajustou o subsídio dos Secretários Municipais, **padece de vício de iniciativa**, haja vista que o processo legislativo não foi deflagrado pelo Poder constitucionalmente competente, contrariando os artigos 29, V, e 37, X, da Constituição da República de 1988.

Frise-se, ainda, que, após análise da defesa, este *Parquet* entende que o Representado não trouxe elementos probatórios capazes de afastar a irregularidade do vício de iniciativa insito à Lei municipal nº 1.068, de 25/09/2009.

Por fim, não se pode olvidar que a usurpação de iniciativa do Poder Legislativo para apresentar projeto de lei que aumenta os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais afronta o Princípio da Separação dos Poderes previsto no art. 2º da Constituição da República de 1988.

Assim, em consonância com a manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal, e com fundamento na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal – “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”-, impõe-se reconhecer incidentalmente a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 1.068/2009, por vício de iniciativa, uma vez que o processo legislativo não foi deflagrado pelo Poder constitucionalmente competente, contrariando os artigos 29, V, e 37, X, da Constituição da República de 1988.

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 540.

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 34 ed. São Paula: Malheiros, 2010, p. 525.

Reconhecida a inconstitucionalidade da lei, impõe-se o retorno do processo à Primeira Câmara para que se prossiga com o julgamento do mérito, com relação ao apontamento da Unidade Técnica de recebimento a maior de remuneração por parte dos Secretários Municipais à época, decorrente do reajuste indevidamente concedido por meio da referida lei.

### III – VOTO

Em face do exposto, com fundamento na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, voto pela declaração incidental de inconstitucionalidade para afastar a aplicação da Lei Municipal n. 1.068/2009, que aumentou indevidamente os subsídios dos Secretários Municipais de Córrego do Bom Jesus em 2009, por conter vício de iniciativa, uma vez que o processo legislativo não foi deflagrado pelo Poder constitucionalmente competente, contrariando os artigos 29, V, e 37, X, da Constituição da República de 1988.

Após, retornem os autos conclusos a fim de que sejam submetidos à apreciação da Primeira Câmara para deliberação quanto ao mérito.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** declarar incidentalmente a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 1.068/2009, que aumentou indevidamente os subsídios dos Secretários Municipais de Córrego do Bom Jesus em 2009, por conter vício de iniciativa, uma vez que o processo legislativo não foi deflagrado pelo Poder constitucionalmente competente, contrariando os artigos 29, V, e 37, X, da Constituição da República de 1988; **II)** determinar o retorno dos autos conclusos a fim de que sejam submetidos à apreciação da Primeira Câmara para deliberação quanto ao mérito.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Gilberto Diniz o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, e o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão. Impedido o Conselheiro Presidente Cláudio Couto Terrão.

Presente à sessão o Procurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 21 de junho de 2017.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO

Presidente

MAURI TORRES

Relator

(assinado eletronicamente)

ms/

#### CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

Coord. Sistematização, Publicação das  
Deliberações e Jurisprudência